RESUMO EXPANDIDO (PARA ASSOCIADOS AKB) / EXTENDED ABSTRACTS (AKB MEMBERS) - ÁREA 7. ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS

EMPRESAS ESTATAIS E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Numa Mazat (numamazat@ie.ufrj.br)

Carlos Aguiar De Medeiros (carlosaguiarde@gmail.com)

O planejamento econômico foi uma das características centrais da “Idade Dourada” do capitalismo entre 1950 e 1980 e, em muitas experiências nacionais, a intervenção do Estado na economia incluiu a formação de inúmeras empresas estatais (EEs), que são propriedade ou controladas pelo Estado, nos commanding heights da economia, especialmente em indústrias intensivas em capital, infraestrutura, energia e financiamento. Embora os Estados Desenvolvimentistas que se afirmaram neste período não podem ser resumidos à mera presença de empresas estatais na economia (o complexo industrial militar dos EUA é um eloquente exemplo desta constatação) estas foram protagonistas essenciais tanto em economias europeias (como por exemplo na França, na Inglaterra e na Itália) como naqueles naquelas que a partir de uma posição periférica se industrializaram rapidamente como a Coreia do Sul e Taiwan e na América Latina notoriamente no Brasil. Estas empresas formaram uma sólida articulação estrutural com as grandes empresas nacionais e internacionais, gerando inúmeros vínculos indutores dos processos de industrialização e de inovação.

A crise do balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento ocorrida nos anos 1980 e o colapso da URSS em 1991, configuraram uma nova realidade geopolítica caracterizada pela afirmação dos EUA como única potência mundial e pelo triunfo das visões promovidas pelas organizações de Washington como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional sobre as reformas econômicas predicadas aos países em desenvolvimento, particularmente aqueles imersos em crises externas, assentadas na desregulação, na abertura externa e nas privatizações das empresas públicas.

Os anos 1990 testemunharam uma onda de privatizações que, ainda que generalizada, foi particularmente intensa nos países latino-americanos e nos do Leste Europeu. Entre as diversas matrizes teóricas subjacentes à crítica da presença do Estado na economia e particularmente dirigidas às empresas estatais estavam as teorias institucionalistas sobre o comportamento das burocracias, salientando a incapacidade do ator principal (o público) de controlar a ação dos agentes (os burocratas) que, de acordo com esta visão, se movem segundo seus próprios interesses. Particularmente entre os países em desenvolvimento, afirmou-se a proposição de que as empresas públicas, além de ineficientes na provisão de bens e serviços, geravam uma má alocação de recursos na economia, absorvendo subsídios, incentivos e privilégios às custas das receitas públicas, gerando rendas de monopólio, favorecendo atividades improdutivas. Como em diversas análises sobre os estados em países em desenvolvimento, as intervenções do Estado premiavam comportamentos "buscadores de renda" (Chang, 2003). Afirmou-se a proposição de que haveria sempre um efeito de crowding-out decorrente das EEs, por razões macro e micro, e a política industrial vertical e dirigida a setores produtivos passou a ser considerada geradora de ineficiências.

A Crise de 2008 e a ascensão da China como potência industrial e as transformações tecnológicas que se afirmaram nas últimas décadas levaram a uma profunda descontinuidade com a visão neoliberal sobre as relações entre o estado e os mercados. Desafiados no plano econômico e no plano geopolítico pela ascensão chinesa o retorno mais contundente da política industrial e do papel das compras governamentais nas duas últimas décadas ocorreu nos EUA. Ao lado do retorno da política industrial que rapidamente se espalhou em diversas economias houve também um retorno de um maior protagonismo da participação do Estado na economia através de fundos soberanos, bancos de desenvolvimento e das EEs e das empresas parcialmente estatais (com o estado detendo ao menos 10% das ações destas

empresas). Entre 2000 e 2023 o número de EEs entre as 500 maiores empresas passou de 34 para 126 (OECD, 2024). Houve uma forte expansão das EEs (quer medida pelo valor de mercado das EEs, quer por sua participação no PIB). Quando se inclui as empresas parcialmente estatais o capital estatal assumiu importante posição para a acumulação de capital contemporânea. Em tempos de diversificação energética, novos minerais estratégicos (terras raras) e inovações financeiras, as EEs ganharam significativa presença na economia mundial. Alami & Dixon (2024) se referem a um retorno ou melhor a expansão de um novo do capitalismo de estado.

Nas duas últimas décadas com a ascensão da China como grande potência econômica e principal competidor dos EUA afirmou-se um amplo processo de reestruturação do capitalismo mundial em um contexto geopolítico marcado por forte recrudescimento do nacionalismo econômico, e por ampla difusão das novas tecnologias digitais, tecnologias verdes e investimentos na nova infraestrutura. Neste novo contexto, afirmou-se, especialmente na última década e de forma muito distinta entre os países, uma forte expansão do capital estatal. Houve tanto uma publicização, com empresas estatais comprando empresas privadas, numa direção simétrica à da privatização, quanto uma forte expansão do capital estatal. Esta maior presença das empresas estatais e do Estado como investidor (este retorno do capitalismo de Estado, como se referiram Alami e Dixon [2024]) vem ocorrendo em diversas áreas, tanto nas finanças quanto em setores produtivos, mas principalmente na energia e nos serviços de utilidade pública e não apenas nos mercados internos em que se localizam, mas em mercados externos através de um processo de internacionalização do capital estatal. Este maior protagonismo do Estado como proprietário de ativos, investidor e promotor da acumulação, especialmente na infraestrutura, implica uma mudança nas estratégias nacionais de desenvolvimento. As funções exercidas pelo capital estatal correspondem a essa mudança. Esta mudança no protagonismo do novo capital estatal, combinando de forma híbrida suas funções enquanto agente de governo e agente do mercado, veio se afirmando de forma nacionalmente diferenciada, segundo a estratégia de desenvolvimento seguida pelo país, a posição que ocupa nas disputas interestatais, suas estruturas produtivas, capacitações, forças sociais, etc.

Esta expansão de um novo capitalismo de estado é portanto motivada por alguns movimentos principais como (1) o fracasso em diversos países das privatizações especialmente em áreas de transporte, energia e serviços

públicos, levando em inúmeros casos, particularmente em serviços de utilidade, pública a uma desprivatização e retorno do controle público; (2) o extraordinário êxito da China e o papel central exercido por suas EEs; (3) a internacionalização de EEs (especialmente em energia) e de fundos públicos de investimento e; (4) as novas prioridades de desenvolvimento estabelecidas na maioria das economias associadas à digitalização, e à diversificação energética. Este último movimento sugere que a importância do capital estatal não pode ser considerada como uma forma historicamente datada e circunscrita a um determinado estágio de desenvolvimento, mas como um importante instrumento de transformação em tempos de mudança tecnológica.

Entretanto, o contexto em que capital estatal vem se afirmando nas condições atuais é bastante distinto daquele que se estabeleceu no pós-guerra. Observa-se hoje um maior grau de abertura e internacionalização das economias, com impactos importantes sobre a sua articulação estrutural com o capital privado e a relação entre o estado e o mercado. Do ponto de vista institucional, há adoção de estratégias orientadas para o mercado tanto por parte das EEs, quanto dos bancos estatais e principalmente das EEs industriais com ações registradas em bolsa, que difere dos regimes previamente existentes, em que o controle exercido pelo governo nas estratégias de investimento era maior.

Porém, aos poucos emerge do retorno da política industrial e do reconhecimento da EEs como um ator relevante, algumas proposições centrais à literatura clássica do desenvolvimento econômico e das experiencias de industrialização do pós guerra destacando que sua relevância nas estratégias de desenvolvimento (a sua missão como hoje é referida por Mazzucato & Li [2020]) não é consistentemente mensurada por sua rentabilidade e dividendos pagos ao governo como seu acionista mas na provisão de bens e serviços e indução dos investimentos em áreas que possuem importância estratégica para o bem-estar da população (na saúde como ficou evidente na Covid-19 e na infraestrutura, especialmente na provisão de serviços de utilidade pública), para a inovação (digitalização e economia verde) e para a segurança econômica do país (energia e minerais estratégicos) e militar.

Em tempos de mudança estrutural, a sua função de coordenação das políticas estatais (presente quando da difusão da metalmecânica e da energia fóssil no pós-guerra) torna-se cada vez mais reconhecida nos dias atuais. Destacam-se, entre estas, as políticas de compras com conteúdo local, com forte impacto indutor sobre os investimentos das empresas privadas nacionais, e a adoção de uma perspectiva de investimento de longo prazo em meio às

incertezas decorrentes tanto das tensões geopolíticas quanto das mudanças tecnológicas. Com efeito, diversos estudos constataram que em áreas especialmente na energia o papel das EEs no esforço inovativo mensurado por patentes era superior ao das empresas privadas.

Em linha com esta perspectiva, objetiva-se examinar neste trabalho a relevância contemporânea das EEs (definidas pelo controle majoritário do governo) e do protagonismo do Estado como investidor (a participação do Estado como acionista relevante nas empresas privadas). O objetivo a ser perseguido não se resume a descrever esta atuação, mas a identificar a racionalidade e os objetivos de sua expansão e, sobretudo, a forma específica em que o capital estatal se articula com as demais políticas de governo como instrumento do processo de mudança estrutural em curso.

Palavras-chave: empresas estatais; desenvolvimento; política industrial; capital estatal.